SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Quinta ampliada)
de 7 de junio de 2001 *

En el asunto T-187/99,

Agrana Zucker und Stärke AG, con domicilio social en Viena (Austria), representada por los Sres. W. Barfuß y H. Wollmann, abogados, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. Erhart y D. Triantafyllou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 1999/342/CE de la Comisión, de 30 de septiembre de 1998, relativa a la concesión de ayudas a Agrana Stärke-GmbH prevista por parte de Austria para construir y reformar instalaciones de producción de almidón (DO 1999, L 131, p. 61),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Quinta ampliada),

integrado por la Sra. P. Lindh, Presidenta, y los Sres. R. García-Valdecasas, J.D. Cooke, M. Vilaras y N. Forwood, Jueces;

Secretario: Sr. G. Herzig, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de noviembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El artículo 16, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 951/97 del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas (DO L 142, p. 22), que sustituye en términos muy similares a la misma disposición del Reglamento (CEE) nº 866/90 del Consejo, de 29 de marzo de 1990 (DO L 91, p. 1), establece:

«Los Estados miembros podrán adoptar, en el ámbito cubierto por el presente Reglamento, medidas de ayuda cuyas condiciones o modalidades de concesión

difieran de las previstas en el presente Reglamento o cuyos importes sobrepasen los límites máximos previstos en el presente Reglamento, siempre y cuando tales medidas se adopten de conformidad con lo dispuesto en los artículos 92, 93 y 94 del Tratado.»

2 El artículo 151, apartado 1, del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21; en lo sucesivo, «Acta de adhesión») dispone:

«Los actos que figuran en la lista del anexo XV de la presente Acta se aplicarán respecto de los nuevos Estados miembros en las condiciones previstas en dicho Anexo.»

3 El anexo XV, punto VII D 1, del Acta de adhesión precisa:

«[...] [Reglamento nº 866/90], [...] cuya última modificación la constituye [el] Reglamento (CE) nº 3669/93 del Consejo, de 22 de diciembre de 1993 (DO nº L 338 de 31.12.1993, p. 26).

En la aplicación del apartado 5 del artículo 16, la Comisión:

— [...]

— aplicará estas disposiciones con respecto a Austria y Finlandia de conformidad con la declaración nº 31 que figura en el Acta Final.

[...]»

4 En el Acta final del Acta de adhesión se introdujo una Declaración conjunta en la que se prevé:

«31. Declaración sobre la industria alimentaria de Austria y de Finlandia

Las Partes Contratantes acuerdan lo siguiente:

[...]

ii) flexibilidad en los programas transitorios de ayuda nacional encaminados a facilitar la reestructuración.»

Hechos que originaron el litigio

5 Agrana Stärke-GmbH es una empresa que obtiene almidón a partir de patatas y maíz y que comercializa sus productos en el mercado nacional y para la

exportación, tanto en el sector no alimentario como en el sector de los productos biológicos. Produce y transforma almidón de maíz en su fábrica de Aschach (Austria) y fécula de patata en su fábrica de Gmünd (Austria). En el momento en que se produjeron los hechos, Agrana Beteiligungs-AG, cuyo capital era principalmente propiedad de Zucker BeteiligungsgmbH y Südzucker AG, era titular del 98,75 % de las participaciones de Agrana Stärke-GmbH. El 13 de agosto de 1999, Agrana Stärke-GmbH se fusionó con su sociedad hermana Agrana Zucker-GesmbH. El recurso fue interpuesto por esta nueva sociedad, denominada «Agrana Zucker-GesmbH», sucesora universal de Agrana Stärke-GmbH. El 27 de agosto de 1999, Agrana Zucker-GesmbH se transformó en sociedad anónima austriaca (Aktiengesellschaft). Simultáneamente, la razón social de esta última sociedad pasó a ser Agrana Zucker und Stärke Aktiengesellschaft (en lo sucesivo, incluidas sus formas sociales anteriores, «Agrana»).

6 En 1995, el Gobierno austriaco estableció un marco global de ayudas a determinadas actividades titulado «Programa especial ERP para las inversiones destinadas a mejorar la transformación y la comercialización de los productos agrícolas comprendidos en el artículo 38, anexo II, del Tratado CE» («Eurofit»). El 19 de mayo de 1995, Agrana presentó ante la autoridad austriaca competente para conceder ayudas en el marco del programa Eurofit una solicitud de ayuda relativa a diversas inversiones en el sector del almidón previstas para sus plantas de Gmünd y de Aschach.

7 El 27 de mayo de 1995, el Gobierno austriaco notificó a la Comisión el marco global de ayudas Eurofit.

8 En septiembre de 1995, Agrana decidió poner en marcha el proyecto.

9 A continuación, el Gobierno austriaco acordó notificar por separado y no en un marco global cada proyecto relacionado con el programa Eurofit. Mediante

escrito fechado el 28 de junio de 1996, notificó individualmente a la Comisión las medidas de ayuda a las inversiones realizadas por Agrana en las plantas de Aschach y de Gmünd. Finalmente, la notificación del programa Eurofit se retiró el 3 de diciembre de 1996.

10 Mediante escrito de 20 de diciembre de 1996 dirigido a la Comisión, el Gobierno austriaco solicitó que se trataran separadamente las dos medidas relativas a cada una de las plantas de Agrana.

11 La Comisión aprobó las ayudas destinadas a la fábrica de Gmünd mediante escrito SG (97) D/461, de 23 de enero de 1997 (ayuda de Estado N 517/96).

12 Las ayudas destinadas a la fábrica de Aschach consistían en las siguientes medidas:

— la transformación de una instalación de pregelatinización a alta presión de almidón de maíz para adaptarla a la tecnología estándar, aumentando su capacidad de transformación de [...] a [...];

— una instalación de sacarificación que utilizaría como materia prima almidón de maíz y supondría un aumento de capacidad, que alcanzaría [...], cerrándose al mismo tiempo la instalación existente, obsoleta y de menor capacidad.

13 Por lo que se refiere a las medidas relativas a la fábrica de Aschach, la Comisión comunicó al Gobierno austriaco, en primer lugar mediante telefax de 30 de julio de 1997 y a continuación mediante escrito de 18 de agosto de 1997, su decisión de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 2). La decisión de incoar el procedimiento se publicó el 12 de noviembre de 1997 en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO C 342, p. 4) y los demás Estados miembros y los terceros interesados fueron invitados a presentar sus observaciones.

14 Mediante escrito de 18 de septiembre de 1997, el Gobierno austriaco comunicó sus observaciones sobre la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento.

15 Los Gobiernos italiano y español presentaron sus observaciones a la Comisión mediante escritos de 12 de diciembre de 1997.

16 La Fachverband der Stärkeindustrie eV, la Association des amidonneries de céréales de l'Union européenne y la Asociación de transformadores de maíz por vía húmeda comunicaron sus observaciones a la Comisión mediante escritos de 5, 9 y 12 de diciembre de 1997.

17 Mediante escrito de 12 de febrero de 1998, las autoridades austriacas comentaron dichas observaciones.

18 El 30 de septiembre de 1998, la Comisión adoptó la Decisión 1999/342/CE, relativa a la concesión de ayudas a Agrana prevista por parte de Austria para

construir y reformar instalaciones de producción de almidón (DO 1999, L 131, p. 61), en la que declara que el proyecto de ayuda referente a la fábrica de Aschach es incompatible con el mercado común (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Decisión impugnada y procedimiento

19 De la Decisión impugnada se desprende que, según la notificación del Gobierno austriaco, el importe de la ayuda representa un 20 % de los costes de inversión, lo que se traduce en 57,4 millones de chelines austriacos (ATS) (4,13 millones de ecus).

20 La Comisión estimó que la medida de ayuda notificada es una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1). Además, consideró que no eran aplicables las excepciones previstas en el artículo 92, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 2), ni las previstas en el artículo 92, apartado 3, letras a), b) y d), del Tratado CE [actualmente artículo 87 CE, apartado 3, letras a), b) y d)].

21 Asimismo, la Comisión señaló que la excepción prevista en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado CE [actualmente artículo 87 CE, apartado 3, letra c), tras su modificación] no se aplicaba a la ayuda controvertida, puesto que ésta altera las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común porque contribuye a aumentar la oferta en un mercado caracterizado por una demanda limitada, falseando así la competencia de manera sustancial (punto 54 de la Decisión impugnada). La Comisión consideró que, aun teniendo en cuenta la cláusula de flexibilidad de la Declaración nº 31, la ayuda es

incompatible con el mercado común y no puede acogerse al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado (punto 56 de la Decisión impugnada).

22 Además, la Comisión manifestó que el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado no era aplicable, porque Agrana ya había efectuado las inversiones y puesto en funcionamiento las instalaciones en cuestión (punto 57 de la Decisión impugnada). Por este motivo, la ayuda no parecía necesaria para poder realizar las inversiones de que se trata. A juicio de la Comisión, la hipótesis según la cual, si no se hubiera concedido la ayuda, la empresa habría sido probablemente liquidada en función de criterios relativos a su gestión no era defendible ante una decisión de inversión que había sido ya ejecutada. En conclusión, consideró que se trataba de una ayuda de funcionamiento, prohibida de conformidad con el artículo 92, apartado 1, del Tratado (punto 69 de la Decisión impugnada).

23 La Decisión impugnada dispone:

«*Artículo 1*

[...]

El proyecto de ayuda no puede acogerse a ninguna de las excepciones a la prohibición de conceder ayudas estatales recogidas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado, por lo que no puede ejecutarse.

[...]»

24 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 20 de agosto de 1999, la demandante interpuso el presente recurso.

25 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) decidió iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento, solicitó a la Comisión la presentación de determinadas decisiones en las que ha aplicado la Declaración nº 31. La Comisión así lo hizo.

26 En la vista celebrada el 16 de noviembre de 2000 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

27 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

28 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

29 De la demanda se desprende que la demandante invoca cuatro motivos en apoyo de sus pretensiones de anulación, basados sustancialmente, en primer lugar, en el incumplimiento del plazo de investigación; en segundo lugar, en la infracción de lo dispuesto en el artículo 151, apartado 1, del Acta de adhesión, en relación con la Declaración nº 31 y con el artículo 87 CE, apartado 3, letra c); en tercer lugar, en la falta de aplicación del criterio de la necesidad de la ayuda, y, en cuarto lugar, en la insuficiencia de la motivación.

Sobre el primer motivo, basado en el incumplimiento del plazo de investigación

Alegaciones de las partes

30 La demandante observa que, según la jurisprudencia, la Comisión está obligada a obrar con la debida diligencia en la primera fase del procedimiento sobre ayudas

de Estado y a tener en cuenta el interés de los Estados miembros en conocer rápidamente si las medidas proyectadas pueden ejecutarse (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz, 120/73, Rec. p. 1471). Si no adopta una postura en el plazo de dos meses (en lo sucesivo, «plazo Lorenz»), la Comisión no actúa con la diligencia debida. Una vez expirado dicho plazo, el Estado miembro afectado puede ejecutar el proyecto. La demandante afirma que en el caso de autos la Comisión no ha cumplido el referido plazo.

31 Sostiene que el procedimiento de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, no se inició hasta la recepción de un escrito de 18 de agosto de 1997, entregado en la representación permanente de la República de Austria ante las Comunidades Europeas el 19 de agosto de 1997, es decir, dos meses y tres días después de la última comunicación de información. Ello implica que se ha incumplido el plazo Lorenz. En consecuencia, la prohibición de ejecución del proyecto de ayuda basada en el artículo 88 CE, apartado 3, ya no se aplica y el tenor literal de la Decisión impugnada, con arreglo al cual el proyecto de ayuda «no puede ejecutarse», es erróneo, por lo que la Decisión impugnada debe ser anulada.

32 La demandante admite que el Gobierno austriaco fue informado por un telefax de 30 de julio de 1997, es decir, dentro del plazo de dos meses, de que la Comisión había decidido iniciar el procedimiento de conformidad con el artículo 88 CE, apartado 2. No obstante, en su opinión, dicha comunicación no constituía una decisión que pudiese interrumpir el plazo Lorenz. En efecto, la decisión de la Comisión de iniciar el referido procedimiento tendría que haber adoptado la forma de una decisión en el sentido del artículo 249 CE que, en consecuencia, debería haber sido motivada. Sin embargo, según la demandante, el mencionado telefax no incluía ninguna motivación y, por lo tanto, no permitía al Gobierno austriaco evaluar el alcance de la decisión y presentar sus observaciones.

33 La demandante también reconoce que la República de Austria no informó previamente a la Comisión una vez transcurrido el plazo de dos meses, tal como se prevé en la sentencia Lorenz, antes citada. No obstante, en su opinión, dado que esta información tiene como única función garantizar que el proyecto de

ayuda va a ser ejecutado conforme a la forma descrita en la notificación, su ausencia no priva a la ayuda de su carácter de ayuda existente.

34 Por último, afirma que de lo anterior se deriva que la Comisión sólo podía examinar la ayuda controvertida en virtud de las disposiciones relativas a las ayudas existentes.

35 La Comisión niega la afirmación según la cual en el caso de autos incumplió el plazo Lorenz. Subraya, en particular, que la demandante afirma equivocadamente que la incoación del procedimiento de conformidad con el artículo 88 CE, apartado 2, debe efectuarse mediante una decisión motivada en el sentido del artículo 249 CE. La Comisión afirma que cumplió dicho plazo al comunicar al Gobierno austriaco, mediante telefax de 30 de julio de 1997, su decisión de iniciar el procedimiento. En cualquier caso, puesto que no fue previamente informada una vez transcurrido el plazo de dos meses, falta un requisito indispensable para la aplicación de la jurisprudencia basada en la sentencia Lorenz, antes citada, y, por consiguiente, la ayuda controvertida no puede en ningún caso constituir una ayuda existente en el sentido del artículo 88 CE, apartado 1.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

36 Procede recordar, con carácter preliminar, que el artículo 88 CE prevé, so pena de que su concesión sea irregular, un procedimiento de examen previo de las ayudas nuevas que los Estados miembros tengan intención de establecer. En virtud del artículo 88 CE, apartado 3, primera frase, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas deben ser notificados a la Comisión con anterioridad a su ejecución. Ésta efectúa entonces un primer examen de las ayudas previstas. Si, una vez finalizado, dicho examen le suscita serias dudas en cuanto a la compatibilidad de un proyecto con el mercado común, ha de iniciar sin demora el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero.

37 Además, del artículo 88 CE, apartado 3, última frase, se deduce que, durante toda la fase previa, el Estado miembro interesado no puede ejecutar el proyecto de ayuda. En caso de que se inicie el procedimiento de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, dicha prohibición subsiste hasta la adopción de la decisión de la Comisión sobre la compatibilidad con el mercado común del proyecto de ayuda. Por el contrario, como resulta de reiterada jurisprudencia, si la Comisión no ha actuado una vez transcurrido el plazo de dos meses a partir de la notificación completa, el Estado miembro interesado puede ejecutar la ayuda proyectada, siempre que haya informado de ello previamente a la Comisión, aplicándose a continuación a dicha ayuda el régimen de las ayudas existentes (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia Lorenz, antes citada, apartado 6; de 30 de junio de 1992, España/Comisión, C-312/90, Rec. p. I-4117, apartado 18; de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartado 38, y de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 37).

38 En el caso de autos procede señalar que la demandante no niega que la República de Austria fue informada, dentro del plazo de dos meses, mediante un telefax enviado por la Comisión el 30 de julio de 1997, acerca de la decisión de ésta de iniciar el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. Puesto que la Comisión «actuó» debidamente en el plazo previsto a estos efectos, dicho telefax bastaba para interrumpir el plazo Lorenz.

39 En cualquier caso, en el presente asunto consta que la República de Austria no informó previamente a la Comisión de su intención de ejecutar el proyecto de ayuda. Pues bien, contrariamente a lo que sostiene la demandante, esta información no tiene como única función garantizar que el proyecto de ayuda va a ejecutarse conforme a la forma descrita en la notificación, sino que responde a «imperativos de seguridad jurídica» (véase la sentencia Lorenz, antes citada, apartado 4). En efecto, el cumplimiento de dicha obligación tiene por objeto determinar, frente a las partes interesadas y los órganos jurisdiccionales nacionales, la fecha a partir de la cual se aplica a la ayuda el régimen de las ayudas existentes. Dado que dicha obligación no se ha cumplido, la ayuda controvertida no puede, en consecuencia, considerarse como una ayuda existente.

40 De lo anterior se deriva que el motivo debe desestimarse.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción de lo dispuesto en el artículo 151, apartado 1, del Acta de adhesión, en relación con la Declaración nº 31 y con el artículo 87 CE, apartado 3, letra c)

Alegaciones de las partes

41 La demandante sostiene que el artículo 151, apartado 1, en relación con el punto VII D 1 del anexo XV, del Acta de adhesión establece que la Comisión aplicará el artículo 16, apartado 5, del Reglamento nº 866/90 respecto de la República de Austria y la República de Finlandia de conformidad con la Declaración nº 31 del Acta Final del Acta de adhesión. Mediante dicha Declaración, la Unión Europea se comprometió a tratar de manera flexible las disposiciones nacionales transitorias relativas a ayudas encaminadas a facilitar la reestructuración necesaria como consecuencia de la adhesión.

42 Afirma que, si se ponen en relación estas disposiciones, resulta que la Declaración nº 31 no sólo tiene un alcance interpretativo, sino que equivale, mediante el artículo 151, apartado 1, del Acta de adhesión, a una obligación de Derecho primario a cargo de la Unión Europea. Por lo tanto, la Comisión no podía negarse a tener en cuenta la Declaración nº 31 invocando el Derecho comunitario derivado o incluso actos que constituyen compromisos unilaterales, como la Normativa relativa a las ayudas estatales a la inversión en el sector de la transformación y comercialización de productos agrícolas (DO 1996, C 29, p. 4). Por lo demás, la demandante añade que dicha Normativa no es aplicable al presente asunto, pues fue adoptada con posterioridad a la notificación del proyecto de ayuda en el marco del proyecto Eurofit.

43 La demandante expone a continuación que el origen de la Declaración nº 31 es un compromiso que trata de hacer coincidir el interés de la República de Austria a no verse bruscamente expuesta al mercado único y sin protección de sus sectores industriales particularmente sensibles con el interés de la Comunidad de no

conceder ningún período transitorio. En su opinión, la Declaración nº 31 constituye sustancialmente un régimen transitorio y exige que se tenga en cuenta de modo particular el «escenario de la adhesión».

44 La demandante estima que el concepto de «flexibilidad» mencionado en la Declaración nº 31 implica que las ayudas a la reestructuración también pueden tener por objeto un incremento de la capacidad de producción de las industrias de que se trata. Sostiene que ello resulta de la voluntad de los autores de dicha Declaración, conscientes del carácter inevitable del incremento de la capacidad en la industria del almidón, de permitir la supervivencia de las empresas afectadas en el mercado interior. A su juicio, dicha voluntad se deduce, en particular, del hecho de que en una propuesta de texto que la Comisión presentó durante las negociaciones de adhesión con la República de Austria se previera inicialmente una renuncia a posibles aumentos de la capacidad, restricción que fue rechazada por los negociadores austriacos. La demandante considera que la Comisión efectuaría una aplicación contraria a la Declaración nº 31 si condicionase la autorización de una ayuda al requisito previo de la renuncia al incremento de capacidad.

45 A este respecto, invoca la postura de la propia Comisión en su Decisión relativa a determinadas inversiones de Agrana en el sector de la fécula de patata (ayuda de Estado N 517/96). La demandante cita, en particular, un párrafo de dicha Decisión, redactado en los siguientes términos:

«Para que la Declaración nº 31 tenga sentido, debe interpretarse que pretende conseguir la viabilidad a largo plazo del sector. En todos los casos en que esto sólo pueda alcanzarse manteniendo o incrementando la capacidad, una condición tendente a reducir la capacidad sería contraria al sentido del concepto de reestructuración.»

46 La demandante afirma además que el proyecto de ayuda notificado permitirá a la industria austriaca del almidón adaptarse a las condiciones de competencia en el

mercado interior europeo. Por lo tanto, en su opinión, cumple el primer requisito establecido en el artículo 87 CE, apartado 3, letra c), circunstancia que la Comisión no niega en la Decisión impugnada.

47 Añade que la toma en consideración del «escenario de la adhesión» exige que, al examinar el proyecto de ayuda y, en particular, al apreciar los criterios de la afectación de los intercambios y del interés comunitario, la Comisión no tenga exclusivamente en cuenta las circunstancias propias del proyecto de ayuda concreto. Por el contrario, la Comisión debe ponderar las ventajas que proporciona a la Comunidad la adhesión sin transición de la República de Austria a la Unión Europea y los inconvenientes inherentes al pago de dicha ayuda. A juicio de la demandante, la Comisión no se ajustó a estas exigencias en los puntos 23 y 52 a 56 de la Decisión impugnada.

48 En su réplica, la demandante precisa que la Comisión se ha limitado a plantearse la cuestión de si la situación del mercado después de la adhesión volvería a empeorar como consecuencia de la ayuda. Pues bien, la Comisión debería haber tomado en consideración la situación del mercado en las relaciones entre la Comunidad y la República de Austria con anterioridad a la adhesión y la eventual mejora de esta situación del mercado debido a la adhesión sin transición, así como si la medida de ayuda examinada ponía en entredicho dicha mejora. A su juicio, al no haberse tenido en cuenta estas circunstancias, la Decisión es ilícita.

49 La Comisión rechaza esta argumentación.

50 Recuerda que del artículo 174 del Acta de adhesión resulta que la Declaración nº 31 no forma parte de esta última. No obstante, no niega que está obligada a tomar en consideración dicha Declaración al examinar casos particulares. Afirma que, en efecto, la Declaración nº 31 es un elemento adicional que la Comisión debe tener en cuenta además de otros muchos factores en la evaluación global de un proyecto de ayuda concreto.

51 La Comisión precisa a continuación que su postura no debe interpretarse en el sentido de que la Declaración nº 31 nunca puede invocarse para autorizar una ayuda destinada a incrementar la capacidad en el sector del almidón. No obstante, como regla general, tal ayuda no puede concederse, ni siquiera invocando la Declaración nº 31. Insiste en que, en este caso concreto de ayuda, el examen de la situación no permite justificar la autorización de un incremento de capacidad.

52 A este respecto, la Comisión niega que la demandante pueda invocar la Decisión relativa a determinadas inversiones en el sector de la fécula de patata (ayuda de Estado N 517/96), por ser de escasa pertinencia, puesto que en el caso de autos tan sólo se trataba de mantener la capacidad existente y no de incrementar la capacidad. Afirma además que, en la formulación citada por la demandante, se limitó a señalar que la voluntad declarada de conseguir una disminución de capacidad podría ser contraria al sentido que tiene el concepto de reestructuración según la Declaración nº 31. No reconoció que debieran autorizarse incrementos de capacidad.

53 Asimismo, la Comisión observa que el punto 53 de la Decisión impugnada no contiene formulación alguna según la cual en ningún caso iban a autorizarse incrementos de capacidad. Afirma que el punto 53 no puede ser interpretado de modo aislado y recuerda diversos factores que se tuvieron en cuenta en su apreciación (enunciados en los puntos 52 a 56 de la Decisión impugnada). En su dúplica, la Comisión señala que toda la segunda parte del punto 53 de la Decisión impugnada describe su enfoque en la aplicación de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO C 368, de 23 de diciembre de 1994, p. 12). Por lo tanto, es falso considerar dichas observaciones como una afirmación relativa a la interpretación del concepto de flexibilidad mencionado en la Declaración nº 31, como hace la demandante.

54 La Comisión termina precisando que, en el caso de la ayuda controvertida, al efectuar su examen global llegó a la conclusión de que dicha ayuda no podía ser

autorizada ni siquiera invocando la Declaración nº 31. Añade que autorizó otras ayudas de las que la demandante era, en particular, beneficiaria aplicándoles la flexibilidad que recomienda la Declaración nº 31. Menciona las Decisiones relativas a los asuntos N 445/B/95 (referente a Austria), N 14/96 (referente a Finlandia) y N 517/96 (referente a Austria).

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

55 El artículo 16, apartado 5, del Reglamento nº 866/90 (actualmente artículo 16, apartado 5, del Reglamento nº 951/97) dispone que los Estados miembros pueden adoptar, bajo determinadas condiciones, medidas nacionales de ayuda, siempre y cuando tales medidas se adopten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92, antes citado, así como en los artículos 93 y 94 del Tratado CE (actualmente artículos 88 CE y 89 CE) (véase el apartado 1 *supra).*

56 Los criterios utilizados por la Comisión para evaluar las ayudas contempladas en el artículo 16, apartado 5, del citado Reglamento son los que aplica cuando examina los proyectos de ayuda nacional de conformidad con el Tratado CE, que se recogen, en particular, en diversas normativas y directrices que ha adoptado. En el caso de autos, la Comisión hizo referencia en la Decisión impugnada a su Normativa de 1996, antes citada, relativa a las ayudas estatales a la inversión en el sector de la transformación y comercialización de productos agrícolas. A este respecto, procede subrayar que ni la Normativa ni las Directrices afectan al alcance del Derecho primario o derivado. Tales medidas obedecen a la voluntad de la Comisión de hacer públicas normas indicativas sobre la orientación que va a seguir, como se desprende de sus decisiones individuales en el ámbito de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Vlaamse Gewest/Comisión, T-214/95, Rec. p. II-717, apartado 79). Por lo tanto, la demandante carecía de razones fundadas para alegar que, en el caso de autos, la Comisión no podía invocar la Normativa de 1996, aun suponiendo que se considere que la ayuda controvertida fue notificada con anterioridad a la adopción de la citada Normativa.

57 En la mencionada Normativa, la Comisión hizo saber que, por lo que se refería al examen de la compatibilidad de las ayudas nacionales concedidas en el ámbito en cuestión, procedía seguir la lógica expresada en el punto 2.1, primer guión, del anexo de la Decisión 94/173/CE de la Comisión, de 22 de marzo de 1994, por la que se establecen los criterios de selección aplicables para las inversiones destinadas a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios y silvícolas y por la que se deroga la Decisión 90/342/CEE (DO L 79, p. 29). Dicho punto excluye toda financiación comunitaria en el sector del almidón. En consecuencia, dado que la ayuda controvertida se concedía en el ámbito de la producción de almidón a base de cereales, la Comisión no podía considerarla compatible con el mercado común, de conformidad con su política en dicho sector (véase el punto 40 de la Decisión impugnada).

58 Precisamente en este contexto se enmarca el anexo XV, punto VII D 1, del Acta de adhesión, que prevé la obligación de la Comisión de aplicar el artículo 16, apartado 5, del Reglamento nº 866/90 con respecto a Austria y Finlandia de conformidad con la Declaración nº 31. A su vez, dicha Declaración menciona que la Comisión debe demostrar «flexibilidad en los programas transitorios de ayuda nacional encaminados a facilitar la reestructuración». Se trata, por lo tanto, de una referencia expresa en el Acta de adhesión a una Declaración que figura en su Acta Final y se refiere a la aplicación del artículo 16, apartado 5, del Reglamento nº 866/90 (actualmente artículo 16, apartado 5, del Reglamento nº 951/97).

59 En el caso de autos es pacífico entre las partes que la ayuda controvertida se refiere a la transformación de un producto agrícola, por lo que está comprendida en el artículo 16, apartado 5, del Reglamento nº 951/97. También es pacífico entre las partes que dicha ayuda es un «programa transitorio» en el sentido de la Declaración nº 31, pues, por una parte, la medida financiera controvertida, encaminada a facilitar la reestructuración de Agrana, afecta en realidad a la práctica totalidad del sector del almidón en Austria, por lo que debe considerarse un «programa» y, por otra parte, al estar dicha medida destinada a facilitar la transición a un nuevo entorno económico en Austria debido a su adhesión a la Unión Europea, debe considerarse como «transitoria».

60 La demandante afirma que la Comisión ha aplicado la Declaración nº 31 de modo manifiestamente erróneo, por un lado, al establecer como requisito previo

que una ayuda no puede ser admitida si la inversión de que se trata tiene por objeto incrementar la capacidad de producción y, por otro lado, al no sopesar las ventajas que proporciona a la Comunidad la adhesión sin transición de la República de Austria a la Unión Europea y los inconvenientes inherentes al pago de la ayuda.

61 Sobre este extremo, procede observar de inmediato que la Declaración nº 31 no contiene, según su tenor literal, restricciones relativas a la capacidad de producción (véase el apartado 4 *supra)*. De ello se deriva que la Comisión no puede, *a priori,* excluir del ámbito de aplicación de dicha Declaración todos los supuestos en los que la inversión de un beneficiario potencial de una ayuda tiene por objeto incrementar la capacidad de producción. En efecto, la Comisión no está facultada para añadir una limitación general del ámbito de aplicación de la Declaración nº 31 que no se desprende del texto de la referida disposición.

62 No obstante, a pesar de que, al menos teniendo en cuenta únicamente el punto 53 de la Decisión impugnada, la Comisión pudo dar la impresión de que no aceptaría en ningún caso una ayuda a un inversor que tuviese por objeto incrementar la capacidad, de conformidad con su enfoque mencionado en las Directrices relativas al salvamento y a la reestructuración, no es menos cierto que una interpretación más completa de la Decisión impugnada permite comprobar que la Comisión examinó si era posible conceder la ayuda en cuestión tomando como base la Declaración nº 31, habida cuenta de las circunstancias propias del caso de autos.

63 Así, la Comisión examinó en primer lugar las condiciones existentes en el sector del almidón de maíz y constató que en dicho sector existía un excedente estructural equivalente al 20 % de la producción en el mercado comunitario. Por lo tanto, no quedaban segmentos del mercado libres y los productores de almidón de los Estados miembros se hallaban en una situación de competencia exacerbada. Esta situación de competencia no se limitaba únicamente al mercado comunitario, sino que afectaba también a los mercados de los países terceros, a los cuales se exportaban los excedentes mediante restituciones a la exportación (punto 25 de la Decisión impugnada). Según la Comisión, el proyecto de ayuda controvertido contribuía a incrementar considerablemente la capacidad de

producción existente en la Comunidad (punto 37 de la Decisión impugnada). A la vista de lo anterior, la Comisión precisó que, en virtud de las normas generalmente aplicables, tal ayuda estaría «expresamente prohibida y, por lo tanto, debería considerarse incompatible con el mercado común» (punto 40 de la Decisión impugnada).

64 No obstante, en un punto posterior de la Decisión, la Comisión reconoció que no cabía duda de que debía tenerse en cuenta la Declaración nº 31. Expuso que había autorizado ayudas tomando como base dicha Declaración en tres casos anteriores (Austria N 445/B/95, Finlandia N 14/96 y Austria N 517/96) en los que no hubiera podido autorizarse ninguna ayuda aplicando las disposiciones jurídicas «habituales». En la Decisión relativa al asunto N 517/96, la Comisión aceptó tres proyectos de ayuda en favor de Agrana destinados a inversiones en el sector de la fécula de patata. La Decisión se basó en la Declaración nº 31, pero también en que se excluía un incremento de la capacidad de producción, sobre todo porque, en Austria, el sector de la fécula de patata se rige por un sistema de contingentes establecido en el Reglamento (CE) nº 1868/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994, por el que se establece un régimen de contingentes para la producción de fécula de patata (DO L 197, p. 4) (punto 45 de la Decisión impugnada).

65 A continuación, la Comisión insistió en el hecho de que la ayuda controvertida «incrementa la capacidad de producción en un sector que no se rige por un sistema de cuotas y se caracteriza por un exceso de capacidad estructural» (punto 46 de la Decisión impugnada). Según la Comisión, las empresas que producen almidón en otros Estados miembros y que exportan a Austria pueden ver afectada su competitividad en el mercado austriaco por el incremento de capacidad de Agrana y, además, se pueden encontrar con una mayor competencia en otros mercados (punto 52 de la Decisión impugnada). Para concluir, la Comisión consideró que la ayuda controvertida «altera las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común porque contribuye a aumentar la oferta en un mercado caracterizado por una demanda limitada, falseando así la competencia de manera sustancial» (punto 54 de la Decisión impugnada).

66 Por lo tanto, la Comisión consideró que, aun teniendo en cuenta la cláusula de flexibilidad de la Declaración nº 31, la ayuda era incompatible con el mercado

común y no podía acogerse al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado (punto 56 de la Decisión impugnada).

67 A la luz de los motivos invocados por la Comisión en la Decisión impugnada, no puede considerarse que hubiera cometido un error manifiesto de apreciación al estimar que el proyecto de ayuda controvertido no podía justificarse tomando como base únicamente la Declaración nº 31.

68 En efecto, no puede reprocharse a la Comisión haber estimado que la concesión de dicha ayuda podría menoscabar gravemente la política que lleva a cabo en el sector afectado. El hecho de que se base en gran medida en la situación estructural de dicho sector en un contexto comunitario no implica que no haya evaluado el presente caso de modo individual.

69 En cuanto a la falta de ponderación de las ventajas que proporciona a la Comunidad la adhesión sin transición de la República de Austria a la Unión Europea y los inconvenientes inherentes al pago de la ayuda controvertida, hay que señalar que la Comisión no estaba obligada a tener en cuenta dicho aspecto. En su evaluación de la compatibilidad de la ayuda, para la que tenía que tomar en consideración la Declaración nº 31, la Comisión debía ciertamente apreciar, como se recuerda en el punto 49 de la Decisión impugnada, si la ayuda podía contribuir al desarrollo de una actividad o una región económica sin alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. No obstante, las ventajas que pudo obtener la Comunidad como consecuencia de la adhesión de la República de Austria a la Unión Europea no constituyen un elemento pertinente en el marco de la evaluación concreta de una ayuda.

70 De todo lo anterior se deriva que la Comisión no ha cometido ningún error manifiesto de apreciación al evaluar la compatibilidad de la ayuda controvertida

con el mercado común. De ello resulta también que no ha infringido lo dispuesto en el artículo 151, apartado 1, del Acta de adhesión, en relación con la Declaración nº 31 y con el artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

71 En consecuencia, debe desestimarse el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en la falta de apreciación del criterio de la necesidad de la ayuda

72 La demandante sostiene que la Comisión se ha basado en la Decisión impugnada en una definición puramente teórica y errónea del concepto de necesidad de una ayuda (véase el apartado 22 *supra*).

73 Alega que, si bien es cierto que la decisión de comenzar la ejecución de las inversiones se adoptó antes de que la Comisión se pronunciase sobre la compatibilidad de la ayuda, no es exacto que Agrana actuase por su cuenta y riesgo (punto 62 de la Decisión impugnada) y que, por esta razón, el proyecto habría quedado amortizado aun cuando no se hubiese concedido la ayuda.

74 A este respecto procede recordar que, para que una ayuda pueda acogerse a una de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 3, no sólo debe responder a uno de los objetivos contemplados en el artículo 87 CE, apartado 3, letras a), b), c) o d), sino que también ha de ser necesaria para alcanzar dichos objetivos (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, apartado 17).

75 Pues bien, se ha afirmado anteriormente que la demandante no ha demostrado que la Comisión cometiera un error manifiesto en su apreciación de los demás requisitos exigidos para considerar que la ayuda controvertida es compatible con el mercado común al amparo de la única excepción pertinente en el presente caso, es decir, el artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

76 En consecuencia, no es preciso examinar el motivo relativo a la necesidad de la ayuda, dado que, en cualquier caso, el eventual éxito de dicho motivo no podría dar lugar a la anulación de la Decisión impugnada.

Sobre el cuarto motivo, basado en la insuficiencia de la motivación

Alegaciones de las partes

77 La demandante recuerda que la obligación de motivación a cargo de la Comisión es particularmente acentuada cuando dispone de una facultad discrecional de apreciación a la hora de aplicar el Tratado. Tal es el caso de las decisiones relativas a la aplicación de la excepción del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

78 A este respecto, la Comisión debería haber velado especialmente por que el Juez comunitario pudiera comprobar y decidir si respetó las normas de procedimiento, examinó correctamente los hechos, no cometió ningún error manifiesto de apreciación al adoptar su Decisión y no ejerció su facultad discrecional de manera contraria a los objetivos y al espíritu de la normativa de que se trata (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 26, y las conclusiones

del Abogado General Sir Gordon Slynn en el asunto en el que recayó la sentencia de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión, 84/82, Rec. pp. 1451 y ss., especialmente pp. 1492 y 1500).

79 Pues bien, según la demandante, en el caso de autos la Comisión no se pronunció acerca del argumento decisivo del Gobierno austriaco relativo a la Declaración nº 31 y al «escenario de la adhesión» o, al menos, lo hizo sólo de modo muy insuficiente. Por lo tanto, la Decisión impugnada también debería ser anulada por infringir el artículo 253 CE.

80 La demandante añade que, en efecto, la Comisión no efectuó comprobaciones relativas al estado y a la evolución de las relaciones comerciales entre la República de Austria y el resto de la Comunidad en el sector del almidón antes y después de la adhesión. Además, la Comisión no analizó cuáles eran para la Comunidad las ventajas y los inconvenientes de la adhesión sin período transitorio en el sector del almidón. Tampoco dio explicaciones acerca de si consideraba improcedentes las observaciones del Gobierno austriaco sobre este extremo y por qué motivos. La falta de motivación se agravó porque la Comisión adoptó una opinión exactamente contraria en su Decisión en el asunto N 517/96.

81 La demandante precisa en su réplica que, si bien la Comisión cita efectivamente en varias ocasiones en la Decisión impugnada la Declaración nº 31, no tuvo en absoluto en cuenta dicha Declaración al apreciar el interés comunitario en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3, letra c). Además, la demandante rebate las alegaciones formuladas por la Comisión en su escrito de contestación, según las cuales las ventajas y los inconvenientes se reflejaban ya en el estado del mercado en el momento de la adopción de la Decisión impugnada. Este análisis de las condiciones del mercado a 30 de julio de 1997 no permitía determinar si tales condiciones eran mejores que las vigentes el 31 de diciembre de 1994.

82 La Comisión se opone a la alegación de la demandante según la cual la motivación de la Decisión impugnada es insuficiente.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

83 La obligación que incumbe a las instituciones comunitarias conforme al artículo 253 CE de motivar sus Decisiones tiene por objeto permitir al interesado conocer las justificaciones de la medida adoptada, para poder hacer valer sus derechos y comprobar si la Decisión está o no fundada, y al juez comunitario ejercer su control de legalidad (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, BFM y EFIM/Comisión, asuntos acumulados T-126/96 y T-127/96, Rec. p. II-3437, apartado 57).

84 Además, en la motivación de las Decisiones que debe adoptar para garantizar la aplicación de las normas en materia de competencia, la Comisión no está obligada a definir una postura sobre todas las alegaciones que los interesados aduzcan en apoyo de su solicitud. Le basta con exponer los hechos y las consideraciones jurídicas que revisten una importancia esencial en el sistema de la Decisión (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión, T-459/93, Rec. p. II-1675, apartado 31).

85 Como se desprende de la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre el segundo motivo, la Comisión explicó por qué consideró que en el caso de autos la Declaración nº 31 no permitía llegar a un resultado favorable a Agrana.

86 Además, como resulta también de dicha apreciación, la Comisión no está obligada a analizar cuáles son las ventajas y los inconvenientes de la adhesión de un Estado miembro en la apreciación concreta de una ayuda (véase el apartado 69 *supra*).

87 Por último, la Comisión indicó con claridad las diferencias existentes entre el caso de autos y el asunto N 517/96 (véase el apartado 64 *supra*).

88 En consecuencia, la Decisión impugnada permite que el interesado conozca las justificaciones de las medidas adoptadas y que el juez comunitario ejerza su control de legalidad.

89 Por lo tanto, procede desestimar este motivo.

90 De las consideraciones anteriores se deriva que no pueden decretarse las diligencias de ordenación del procedimiento propuestas por la demandante para conseguir que se obligue a la Comisión a aportar la Decisión de autorización de ayuda AT/24 (Decisión N 708/95) y las «Indicaciones y documentos comunicados por la República de Austria para la autorización de las ayudas de Estado N 517/96», puesto que carecen de utilidad para resolver el litigio.

91 De todo lo anterior resulta que debe desestimarse el recurso en su totalidad.

Costas

92 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla al pago de las costas, de conformidad con las pretensiones deducidas por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **La demandante cargará con sus propias costas y con las de la Comisión.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Vilaras Forwood

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de junio de 2001.

El Secretario

H. Jung

La Presidenta

P. Lindh